

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi (audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevan direktiivin muuttaminen)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle Euroopan komission 25 päivänä toukokuuta 2016 tekemä ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista koskevien jäsenvaltioiden tiettyjen lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten yhteensovittamisesta annetun direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta vaihtuvien markkinarealiteettien vuoksi sekä ehdotuksesta laadittu liitemuistio.

Helsingissä 1 päivänä syyskuuta 2016

Liikenne- ja viestintäministeri Anne Berner

Hallitusneuvos Laura Eiro

LIIKENNE- JA VIESTINTÄMI-
NISTERIÖ

MUISTIO

EU/2016/1044

1.9.2016

EHDOTUS EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON DIREKTIIVIKSI AUDIOVISUAALISTEN MEDIAPALVELUJEN TARJOAMISTA KOSKEVIEN JÄSENVALTIOIDEN TIETTYJEN LAKIEN, ASETUSTEN JA HALLINNOLLISTEN MÄÄRÄYSTEN YHTEENSOVITTAMISESTA ANNETUN DIREKTIIVIN 2010/13/EU MUUTTAMISESTA VAIHTUVIEN MARKKINAREALITEETTIEIDEN VUOKSI

1 Yleistä

Komissio antoi 25 päivänä toukokuuta 2016 ehdotuksensa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviksi audiovisuaalisia mediapalveluita koskevan direktiivin 2010/13/EU muuttamisesta vaihtuvien markkinarealiteettien vuoksi (KOM(2016) 287 final).

Ehdotuksella täydennetään voimassa olevaa EU:n oikeutta, johon kuuluvat erityisesti sähköistä kaupankäyntiä koskeva direktiivi 2000/31/EY, tupakkatuotteiden mainontaa ja sponsorointia koskeva direktiivi 2003/33/EY, sopimattomia kaupallisia menettelyjä koskeva direktiivi 2005/29/EY ja lasten seksuaalisen hyväksikäytön ja seksuaalisen riiston sekä lapsipornografian torjumista koskeva direktiivi 2011/93/EU.

Audiovisuaalisia mediapalveluita koskeva direktiivi, jäljempänä AV-direktiivi, sisältää nykyisellään säännöt sekä televisiolähetystoiminnalle että tilattaville audiovisuaalisille mediapalveluille. AV-direktiivillä on luotu pohja audiovisuaalisten mediapalvelujen eurooppalaisille sisämarkkinoille. Sillä on yhdenmukaistettu audiovisuaalialaa koskevia jäsenvaltioiden sääntöjä ja helpotettu audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoamista kaikkialla Euroopan unionissa alkuperämaan periaatteen pohjalta. Direktiivin tavoitteena on ollut kulttuurisen monimuotoisuuden edistäminen, riittävän kuluttajasuojan tason varmistaminen sekä median moniarvoisuuden turvaaminen. AV-direktiiviä ei sovelleta videonjakoalustoilla tarjottavaan käyttäjien tuottamaan sisältöön, koska videonjakoalustojen tarjoajilla ei useinkaan ole toimituksellista vastuuta sivustoilleen ladatusta sisällöstä. Monissa tapauksissa nämä palvelut kuuluvat sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin 2000/31/EY soveltamisalaan, koska niissä on kyse tietoyhteiskunnan palveluista.

2 Tausta ja tavoitteet

Euroopan komissio antoi 1 päivänä joulukuuta 2015 digitaalisten sisämarkkinoiden strategiaa koskevan tiedonannon (KOM(2015) 192 final). Digitaalisten sisämarkkinoiden strategiassa esitetään AV-direktiivin saattamista ajan tasalle ottamalla huomioon markkinoilla, kulutuksessa ja teknologiassa tapahtuneet muutokset. Strategian mukaan komissio tarkastelee erityisesti direktiivin soveltamisalaa ja kaikkiin markkinatoimijoihin sovellettavien sääntöjen luonnetta, alaikäisten suojelua ja mainontasääntöjä. Tämän sitoumuksen mukaisesti ja noudattaen paremman säädöskäytännön vaatimuksia komissio on suorittanut AV-direktiivin jälkiarvioinnin osana komission REFIT (Regulatory Fitness and Performance) -ohjelmaa, jolla pyritään yksinkertaistamaan EU:n lainsäädäntöä ja vähentämään sääntelystä aiheutuvia kustannuksia. Jälkiarvioinnissa arvioitiin direktiivin tuloksellisuutta, tehokkuutta, merkityksellisyyttä, johdonmukaisuutta ja EU:n laajuista lisäarvoa sekä nostettiin esiin osa-alueita, joilla sääntöjä voitaisiin yksinkertaistaa heikentämättä direktiivin tavoitteita.

Komission antaman direktiiviehdotuksen taustalla on audiovisuaalisen median nopeasti muuttunut toimintaympäristö, jossa televisiopalvelut ja internetin välityksellä tarjottavat mediapalvelut lähentyvät jatkuvasti toisiaan. Kuluttajat katsovat yhä enemmän AV-sisältöä äly- tai hybriditelevioiden sekä kannettavien laitteiden välityksellä. Erityisesti nuoret kuluttajat katsovat videoita internetin kautta, sisällön ollessa osittain myös käyttäjien itse tuottamaa. Perinteinen lähetystoiminta on EU:ssa edelleen vahvassa asemassa, kun tarkastellaan yleisömääriä, mainostuloja ja sisältöön tehtäviä investointeja. Uusia liiketoimintamalleja on kuitenkin syntymässä. Perinteiset televisioyhtiöt laajentavat toimintaansa verkkoon ja uudet toimijat, jotka tarjoavat audiovisuaalista sisältöä internetissä (esim. tilausvideopalvelujen tarjoajat ja videonjakoalustat) vahvistavat asemaansa ja kilpailevat samoista yleisöistä. Televisiolähetysiin, tilausvideopalveluihin ja käyttäjien tuottamaan sisältöön sovelletaan kuitenkin eri sääntöjä ja eritasoista kuluttajansuojaa.

AV-direktiiviä koskevan uudistuksen yleisinä tavoitteina on ehdotuksen mukaan 1) parantaa kuluttajien ja alaikäisten suojelua, 2) taata tasavertaiset toimintaedellytykset, säilyttää sisämarkkinoiden eheys ja 3) parantaa oikeusvarmuutta sekä yksinkertaistaa lainsäädäntöä. Kuluttajien ja alaikäisten suojelua pyritään ehdotuksessa parantamaan velvoittamalla videonjakoalustat ottamaan käyttöön asianmukaiset toimenpiteet alaikäisten suojelemiseksi haitalliselta sisällöltä ja kaikkien kansalaisten suojelemiseksi vihapuheelta. Tasavertaiset toimintaedellytykset ja sisämarkkinoiden eheys pyritään takaamaan luomalla tehokkaammat ja oikeudenmukaisemmat säännökset eurooppalaisten sisältöjen edistämiseen, alaikäisten suojeluun tilausvideopalvelujen osalta, yksinkertaistamalla ja selkeyttämällä alkuperämaan periaatteen sääntöjä sekä varmistamalla sääntelyn eheys Euroopan unionin alueella. Lainsäädännön yksinkertaistamiseen pyritään ehdotuksen mukaan mainonnan sääntelyn joustavoittamisella ja selkeyttämisellä.

3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

Ehdotuksessa direktiivi perustuisi edelleen pääosin vähimmäistason yhdenmukaistamiseen. Yhdenmukaisuusastetta nostettaisiin kuitenkin vahvistamalla kansallisten audiovisuaalialan sääntelyviranomaisten riippumattomuutta. Ehdotus pyrkii lisäksi takaamaan tiedotusvälineiden moniarvoisuuden.

Komission ehdotuksessa direktiivin ydinperiaatteena toimivaa alkuperämaan periaatetta ylläpidetään ja lujitetaan yksinkertaistamalla sääntöjä siitä, mille maalle lainkäyttövalta kuuluu, ja parantamalla poikkeusmekanismeja tapauksissa, joissa säännöksistä myönnetään vapautus.

Komissio ehdottaa direktiivin soveltamisalan laajentamista siten, että se kattaisi tietyiltä osin sellaiset videonjakoalustat, joilla ei ole toimituksellista vastuuta sivustoilleen tallennetusta sisällöstä, mutta jotka organisoivat kyseistä sisältöä eri tavoin. AV-direktiiviä ei nykyisellään sovelleta videonjakoalustoilla tarjottavaan käyttäjien tuottamaan sisältöön, koska videonjakoalustojen tarjoajilla ei useinkaan ole toimituksellista vastuuta sivustoilleen ladatusta sisällöstä. Monissa tapauksissa nämä palvelut kuuluvat sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin (2000/31/EY) soveltamisalaan, koska niissä on kyse tietoyhteiskunnan palveluista. Direktiiviehdotuksen mukaan AV-direktiivi velvoittaisi jäsenvaltiot jatkossa varmistamaan, että videonjakoalustat ottavat vastuun alueellaan mieluiten yhteissääntelyn keinoin käyttöön asianmukaiset toimenpiteet i) alaikäisten suojelemiseksi haitalliselta sisällöltä ja ii) kaikkien kansalaisten suojelemiseksi väkivaltaan tai vihaan yllyttämiseltä (28 a artikla). Ehdotuksessa myös kuvataan, mitä nämä toimenpiteet voisivat konkreettisesti tapauksessa olla. Järjestelmä olisi yhteensopiva sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin 14 artiklassa säilytyspalvelujen tarjoajille myönnetyn vastuuvapauden kanssa siltä osin kuin kyseistä säännöstä sovelletaan tie-

tyssä tapauksessa, koska velvoitteet liittyisivät palveluntarjoajan vastuuseen organisatorisella tasolla vailla vastuuta mahdollisesta videonjakoalustoille tallennetusta laittomasta sisällöstä sinänsä. Jäsenvaltiot eivät voisi vaatia lainkäyttövaltaansa kuuluvia videonjakopalvelujen tarjoajia soveltamaan tiukempia toimenpiteitä kuin mitä direktiivissä säädetään. Tämä ei kuitenkaan rajoittaisi toimenpiteitä, joita jäsenvaltiot voivat soveltaa sähköistä kaupankäyntiä koskevan direktiivin mukaisesti kyseisille sivustoille tallennetun laittoman sisällön suhteen.

Tarkistetussa direktiivissä yhdenmukaistettaisiin perinteiseen televisiotoimintaan sekä tilausvideopalveluihin kohdistuvaa sääntelyä alaikäisten suojelua koskevien normien osalta. Tämä tarkoittaa sitä, että ohjelmat, jotka voivat haitata alaikäisten fyysistä, henkistä tai moraalista kehitystä, olisivat jatkossa saatavilla vain sellaisella tavalla, etteivät alaikäiset normaalisti kuule tai näe niitä. Vaatimus koskisi sekä perinteisen televisiotoiminnan harjoittajia että tilausvideopalvelujen tarjoajia.

Tarkistetulla direktiivillä luotaisiin lisäksi tasapuolisemmat toimintaedellytykset eurooppalaisten teosten edistämiseksi velvoittamalla tilausvideopalvelut varaamaan eurooppalaisille teoksille vähintään 20 prosentin osuus ohjelmavalikoimissa ja varmistamaan niille riittävä näkyvyys (13 artikla). Jäsenvaltiot voisivat myös velvoittaa lainkäyttövaltaansa kuuluvat tilattavien audiovisuaalisten mediapalvelujen tarjoajat osallistumaan eurooppalaisten teosten tuotannon rahoitukseen määräämällä rahoitusosuuksia (kansallisille elokuva-alan rahastoille ohjattavia suoria sijoituksia tai maksuja) tilattaville palveluille omalla lainkäyttöalueellaan ja tietyin ehdoin omaa kansallista yleisöään palveleville muihin jäsenvaltioihin sijoittautuneille tilauspalveluille. Jotta varmistettaisiin, etteivät eurooppalaisten teosten edistämistä koskevat velvoitteet heikennä markkinakehitystä ja että uudet toimijat pääsevät markkinoille, kyseisiä vaatimuksia ei saisi soveltaa yrityksiin, joiden läsnäolo markkinoilla ei ole merkittävä. Tämä koskisi erityisesti liikevaihdoltaan pieniä yrityksiä.

Direktiiviehdotuksen mukaan jäsenvaltioiden olisi jatkossa taattava kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuus sekä hallituksesta ja julkisista elimistä että teollisuudesta, jotta voidaan varmistaa niiden tekemien päätösten puolueettomuus (30 artikla). Jäsenvaltioiden olisi lisäksi muun muassa varmistettava, että riippumattomilla kansallisilla sääntelyviranomaisilla on erilliset vuotuiset talousarviot. Jäsenvaltioiden olisi lisäksi varmistettava, että kansallisilla sääntelyviranomaisilla on riittävät taloudelliset ja henkilöstöresurssit, jotta ne voivat hoitaa niille annetut tehtävät. Komissio perustelee ehdotuksiaan sillä, että audiovisuaalialan sääntelyviranomaisilla on keskeinen rooli muodostettaessa ja ylläpidettäessä media-alan sisämarkkinoita. Ehdotuksella vahvistetaan lisäksi audiovisuaalisten mediapalvelujen eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmän (ERGA) roolia antamalla sille uusia tehtäviä sen neuvoessa ja avustaessa komissiota direktiivin johdonmukaisessa täytäntöönpanossa kaikissa jäsenvaltioissa. Näin ollen 3. helmikuuta 2014 tehty komission päätös audiovisuaalisten mediapalvelujen eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmän perustamisesta kumottaisiin tämän direktiivin tullessa voimaan.

Ehdotuksella katsotaan saavutettavan tasapaino kilpailukyvyn ja kuluttajansuojan välillä. Yhtäältä sillä tuodaan kaikille audiovisuaalisille mediapalveluille lisää joustoa tuotesijoitteluun ja sponsorointiin ja lisätään joustavuutta TV-lähetyksille. Televisiomainospalojen ja teleostesitysten tuntikohtainen enimmäismäärä on korvattu päivittäisellä 20 prosentin enimmäismäärällä aikavälillä klo 7.00–23.00 (23 artikla). Televisiota varten tehdyt elokuvat, elokuvateokset ja uutisohjelmat on lupa katkaista useammin (20 artikla) ja yksittäiset mainospalat ovat sallittuja (19 artikla). Toisaalta tarkistetussa direktiivissä tiukennetaan säännöksiä alaikäisten suojelemisesta epäasialliselta audiovisuaaliselta kaupalliselta viestinnältä, jonka kohteena ovat paljon rasvaa, suolaa ja sokereita sisältävät elintarvikkeet sekä alkoholijuomat, tarvittaessa kannustamalla käytäntösääntöihin EU:n tasolla (6 a artikla).

Komissio antoi joulukuussa 2015 ehdotuksen esteettömyyttä koskevaksi unionin säädökseksi, jossa vahvistettaisiin esteettömyysvaatimukset monille eri tuotteille ja palveluille, myös audiovisuaalisille mediapalveluille. Komissio ehdottaa tämän vuoksi, että esteettömyyttä koskevat säännökset poistettaisiin AV-direktiivistä. Komissio helpottaisi käytäntöjen kordinoitua EU:n tasolla. Lisäksi valitus- ja oikeussuojamenettelyistä olisi säädettävä kansallisella tasolla. Direktiiviin on lisätty myös tarkentavia säännöksiä määräajoista ja menettelyistä.

4 Ehdotuksen oikeusperusta ja toissijaisuusperiaate

Oikeusperusta

Audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi perustuu EU:n valtuuksiin koordinoita jäsenvaltioiden lakeja, jotta voidaan harjoittaa vapautta tarjota palveluja sisämarkkinoilla (SEUT 53 artiklan 1 kohta yhdessä SEUT 62 artiklan kanssa). Direktiiviehdotuksella olisi sama oikeusperusta kuin alkuperäisellä AV-direktiivillä 2010/13/EU.

Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)

Toissijaisuusperiaatteen mukaan EU toimii jaetun toimivallan piiriin kuuluvissa asioissa ainoastaan, jos jäsenvaltiot eivät voi kansallisesti saavuttaa asetettuja tavoitteita riittävällä tavalla, vaan ne voidaan saavuttaa paremmin EU:n tasolla.

Ehdotuksen mukaan audiovisuaalialan markkinoiden EU:n laajuinen ulottuvuus käy yhä tärkeämmäksi, mikä johtuu varsinkin verkkopalvelujen kasvusta sekä siitä, että televisiokanavista on tulossa kansainvälisempiä. Vuoden 2013 lopussa EU:ssa toimi 5 141 tv-kanavaa (ei sisällä paikalliskanavia ja -lähetyskeskuksia). Näistä 1989 oli kohdennettu ulkomaisille markkinoille (joko EU:n alueella tai EU:n ulkopuolella). Osuus on noussut 28 prosentista vuonna 2009 – jolloin muutettavaksi ehdotettu direktiivi pantiin täytäntöön – 38 prosenttiin vuonna 2013. Mitä tulee tilausvideopalveluihin, 31 prosenttia jäsenvaltiossa keskimäärin saatavilla olevista tilausvideopalveluista oli peräisin toisesta EU-maasta (2015). Tämä on EU:n toiminnan jatkuvaa lisäarvoa tukeva tekijä.

Ehdotuksen mukaan direktiivissä säädettäisiin pääosin unionin tasolla noudatettavasta vähimmäistasosta, jolloin kansallisesti pidemmälle menevät säännökset ovat mahdollisia. Tämä antaisi jäsenvaltioille mahdollisuuden ottaa kansalliset olosuhteet huomioon. Komissio katsoo ehdotuksen olevan toissijaisuusperiaatteen mukainen, koska siinä pyritään yleisesti vähimmäistason yhdenmukaistamiseen sekä parantamaan mekanismeja, joita sovelletaan säännöistä myönnettäviin vapautuksiin ja sääntöjen kiertämiseen.

Ehdotus sisältää kuitenkin myös täysharmonisoivia säännöksiä, jolloin direktiivin yksittäisissä säännöksissä säädetään EU:ssa noudatettavasta yhdenmukaisesta sääntelystä, josta poikkeavat kansalliset säännökset eivät ole mahdollisia. Täysharmonisoivaa sääntelyä sisältyy ehdotettuun 28 a artiklaan, jossa säädetään videonjakoalustojen tarjoajille määrättävistä toimenpiteistä. Komission mukaan direktiivin soveltamisalan laajentaminen siten, että se kattaisi jatkossa myös videonjakoalustat, on toissijaisuusperiaatteen mukainen, sillä EU:n toimilla varmistetaan johdonmukaisuus suhteessa palveluihin, jotka jo kuuluvat sen soveltamisalaan. Täysharmonisoiva sääntely on tällä osa-alueella komission mukaan tarpeen, sillä se estää mahdollisen hajanaisuuden kansallisten toimenpiteiden tuloksena.

Suhteellisuusperiaate

Suhteellisuusperiaatteen mukaan EU:n toiminnan sisältö ja muoto eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Komission mukaan ehdotus on suhteellisuusperiaatteen mukainen, koska siinä säilytetään vähimmäistason yhdenmukaistaminen ja yhteistyömekanismit. Ehdotetussa direktiivissä suositetaan yhteissääntelyn ja itsesääntelyn käyttöä erityisesti liittyen alaikäisten suojeluun, vihapuheen torjumiseen ja kaupalliseen viestintään. Tällaisten järjestelmien katsotaan olevan laajasti keskeisten toimijoiden hyväksymiä ja mahdollistavan sääntöjen noudattamisen tehokkaan valvonnan.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Komission vaikutustenarviointi

Komissio järjesti laajan kuulemisen audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin tarkistamiseen liittyen 30.7.–6.9.2015 otsikolla ”AVMSD – a media framework for the 21st century”. Kuulemisen tärkeimmät tulokset olivat seuraavia: 1) direktiivin soveltamisalaa koskevia sääntöjä katsottiin tarpeellisiksi muuttaa, vaikka yhteistä linjaa asiassa etenemiselle ei ollut, 2) näkemysten lähentyminen tarpeesta varmistaa kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuus, 3) sidosryhmien tuki alkuperämaan periaatteen, siirtovelvollisuuden/löydettävyyden, esteettömyyteen sekä sääntöihin yhteiskunnallisesti merkittävistä tapahtumista, lyhyistä uutisraporteista ja oikeudesta vastineeseen säilyttämiseksi ennallaan ja 4) yksimielisyyden puuttuminen mainonnan sääntelyyn, alaikäisten suojeluun tai eurooppalaisten teosten edistämiseen liittyvistä kysymyksistä.

REFIT-arvioinnissa yksilöitiin kolme keskeistä ongelmakohtaa: alaikäisten ja kuluttajien riittämätön suojelu videonjakoalustoilla, tasapuolisten toimintaedellytysten puuttuminen lineaaristen televisiolähetysten ja tilauspalvelujen välillä ja sisämarkkinoiden heikkoudet sekä se, etteivät kaupallista viestintää koskevat säännöt enää vastaa tarkoitustaan. REFIT-arvioinnissa todettiin myös, että alkuperämaaperiaatteen ja joidenkin kaupallista viestintää koskevien sääntöjen soveltamisen osalta on mahdollisuus yksinkertaistaa menettelytapoja.

Komission vaikutustenarviointi (SWD(2016) 168 final) on tehty rinnakkain audiovisuaalisia mediapalveluja koskevasta direktiivistä REFIT-ohjelmassa tehdyn jälkiarvioinnin kanssa. Vaikutusten arvioinnin yleinen johtopäätös on, että audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin tavoitteet ovat edelleen ajankohtaisia. Jos direktiivi kumottaisiin, audiovisuaalinen sisämarkkina hajoaisi, koska palveluntarjoajat eivät enää hyötyisi alkuperämaan periaatteesta ja joutuisivat toimimaan 28 eri jäsenmaan lainsäädännön ja hallintojärjestelmän piirissä. Tämä kasvattaisi kustannuksia ja vähentäisi kiinnostusta rajat ylittävien palveluiden tarjoamiseen, erityisesti pieniin jäsenmaihiin. Kuluttajien valintamahdollisuudet sisällön suhteen näin ollen vähenisivät.

Vaikutustenarvioinnin mukaan direktiivin mahdolliset muutokset vaikuttavat eniten kansallisiin sääntelyviranomaisiin, julkisiin televisiolähetystoiminnan harjoittajiin, kaupallisiin televisioyhtiöihin, tilattaviin palveluihin (catch up -palvelut, tilausvideopalvelut, uutisportaalit), videonjakoalustoihin (eivät tällä hetkellä kuulu direktiivin soveltamisalaan), itsesääntelyeliimiin, kuluttajiin, mainostajiin ja mainostoimistoihin (erityisesti kaupallisessa viestinnässä) sekä riippumattomiin tuottajiin ja jakelijoihin (erityisesti eurooppalaisten teosten edistämisessä).

Direktiivin 30 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on toteutettava asianmukaiset toimenpiteet toimittaakseen erityisesti toimivaltaisten riippumattomien sääntelyelintensä avulla toisilleen sekä komissiolle tiedot, joita direktiivin soveltaminen edellyttää. Säännöksessä ei aseteta jäsenvaltioille velvoitteita kansallisten sääntelyelinten itsenäisyyden ja riippumattomuuden varmistamiseksi, vaan huomioidaan ainoastaan riippumattomien sääntelyelinten rooli jäsenvaltioiden välisessä yhteistyössä. Vuoden 2015 julkisessa kuulemisessa ylivoimainen enemmistö vastaajista piti kansallisten sääntelyelinten riippumattomuutta direktiivin tavoitteiden saavuttamisen kannalta tärkeänä. Vastaukset ilmentävät komission tulkinnan mukaan sitä, ettei direktiivin 30 artikla ole nykymuodossaan merkityksellinen. Direktiivin tehokkaan täytäntöönpanon ja yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi tulisi direktiivin 30 artiklan säännöksiä komission mukaan vahvistaa.

Vaikutukset Suomen lainsäädäntöön

Ehdotuksella olisi vaikutuksia Suomen lainsäädäntöön. Voimassa oleva direktiivi on saatettu pääosin osaksi Suomen lainsäädäntöä tietoyhteiskuntakaarella. Lakia olisi direktiivin muutoksen seurauksena tarkasteltava kauttaaltaan esimerkiksi soveltamisalaa, määritelmiä ja mainontaa koskevien säännösten osalta. Laista tulisi poistaa myös esimerkiksi yksittäisten mainospaolojen kieltö. Myös tuotesijoittelun kieltö tulisi poistaa direktiivin lähestymistavan muuttumisen vuoksi. Ehdotuksella on vaikutuksia myös kuvaohjelmalakiin (710/2011) ja sillä voi olla vaikutuksia myös sananvapauden käyttämisestä joukkoviestinnässä annettuun lakiin (460/2003). Direktiiviehdotus ei vaikuttaisi jäsenvaltioiden oikeuteen rahoittaa julkisen palvelun yleisradiotoimintaa eikä julkisen palvelun velvoitteen määrittelyyn. Direktiiviehdotus ei vaikuttaisi myöskään esimerkiksi toimilupasääntelyyn.

Muut vaikutukset

Ehdotuksen pääasialliset kustannukset aiheutuisivat tilattaville palveluille ja videonjakelualustoille. Ne liittyisivät pääasiassa kuluttajansuojan parantamista koskevien säännösten täytäntöönpanoon. Näitä kustannuksia pienentäisi kuitenkin se, että suuret videonjakoalustat ovat toimintapolitiikkansa mukaisesti jo toteuttaneet vapaaehtoisia toimenpiteitä kuluttajien suojelemiseksi.

Tärkeimmät kansallisiin talousarvioihin ja viranomaisiin kohdistuvat vaikutukset johtuisivat yhteissääntelyn täytäntöönpanosta alaikäisten suojelemiseksi videonjakoalustoilla sekä vaatimuksesta taata kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuus ja vähimmäisedellytykset, jotka sääntelyviranomaisten on täytettävä. Jälkimmäisessä tapauksessa vaikutukset riippuvat siitä, missä määrin kansalliset sääntelyviranomaiset jo täyttävät nämä edellytykset. Komission vaikutustenarvioinnissa on todettu, että Eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmän (ERGA) havaintojen mukaan viiden EU-maan, joista yksi on Suomi, kansalliset viranomaiset eivät täysin täyttäisi direktiivissä asetettuja riippumattomuusvaatimuksia joko oikeudellisesti, koska ne ovat ministeriön ohjauksessa ja valvonnassa, tai toiminnallisesti, koska ne ovat jäsenvaltion hallituksen budjettikontrollin piirissä. Kansallisina audiovisuaalialan sääntelyviranomaisina toimivat Suomessa Viestintävirasto ja Kansallinen audiovisuaalinen instituutti.

Vaikka rahapelipalvelut on suljettu direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle, rajat ylittävä ohjelmatarjonta mahdollistaa Suomen kannalta arpajaislain vastaisen ulkomaisten rahapeliin markkinoinnin. Tästä aiheutuu erityisesti haittaa tavoitteelle kanavoida rahapeleihin kohdistuvaa kysyntää valvottuun, korkean kuluttajansuojan piirissä olevaan kotimaiseen rahapelitarjontaan.

6 Ahvenanmaan asema

Ahvenenmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 20 kohdan mukaan maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat postilaitosta sekä oikeutta yleisradio- ja kaapelilähetystoiminnan harjoittamiseen maakunnassa 27 §:n 4 kohdasta johtuvien rajoituksin.

7 Ehdotuksen kansallinen käsittely ja käsittely EU:ssa

Komission direktiiviehdotus ja luonnos valtioneuvoston U-kirjelmäksi ovat olleet lausuntokierroksella EU-asioiden komitean alaisissa viestintäjaostossa (jaosto 19) sekä kulttuuri- ja av-jaostossa (jaosto 31).

Ehdotuksen käsittely neuvoston audiovisuaalisten mediapalvelujen työryhmässä on alkanut 8.6.2016. Ehdotus esiteltiin Euroopan parlamentissa 21.6.2016. Vastuuvaliokunta Euroopan parlamentissa on kulttuuri- ja koulutusvaliokunta (CULT) (raporttoijina Sabine Verheyen ja Petra Kammerevert).

Lisäksi ehdotusta käsitellään audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin yhteyskomitean kokouksissa.

8 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan direktiivin uudelleentarkastelua muuttuneessa toimintaympäristössä ja digitaalisten sisämarkkinoiden edistämistä. Valtioneuvosto tukee direktiiviehdotuksen tavoitteita audiovisuaalisia mediapalveluja koskevan sääntelyn yhdenmukaistamiseksi siten, että otetaan huomioon markkinoilla, kulutuksessa ja teknologiassa tapahtuneet muutokset.

Valtioneuvosto katsoo, että perinteisiä televisiopalveluita ja internetin välityksellä tarjottavia mediapalveluita koskevan sääntelyn välistä epäsuhtaa tulisi korjata ensisijaisesti purkamalla vanhaa televisiosääntelyä. Jäljelle jäävän sääntelyn tulisi olla mahdollisimman teknologianeutraalia ja kohdistua tasapuolisesti kaikkiin toimijoihin riippumatta siitä, millä jakelutavalla sisältöjä tarjotaan. Internetin mediapalveluita, joista osa on vielä kehittymässä, ei ole tarkoituksenmukaista rasittaa yksityiskohtaisella sääntelyllä.

Alkuperämaaperiaate on edelleen keskeinen direktiivin perusperiaate. Valtioneuvosto kannattaa alkuperämaaperiaatteen säilyttämistä sekä lainkäyttö sääntöjen selkeyttämistä ja yksinkertaistamista.

Valtioneuvosto ei lähtökohtaisesti pidä tarkoituksenmukaisena AV-direktiivin soveltamisalan laajentamista videonjakoalustoihin ja katsoo, että AV-alustoja tulisi säännellä muussa yhteydessä kuin AV-direktiiviä koskevassa ehdotuksessa. Alaikäisten suojeleminen haitalliselta sisällöltä ja kaikkien kansalaisten suojeleminen vihapuheelta ovat sinänsä kannatettavia tavoitteita. AV-direktiivi ei valtioneuvoston näkemyksen mukaan ole kuitenkaan oikea paikka videonjakoalustoja koskevalle sääntelylle, sillä direktiivin soveltamisalaan kuuluu muilta osin vain sellaisia AV-palveluja, joissa palveluntarjoajalla on ohjelmasisällöstä toimituksellinen vastuu. On myös huomiotava, että ehdotettu videonjakoalustoja koskevan sääntelyn valvonta on vaikeaa ja lisää kansallisten viranomaisten hallinnollista taakkaa. Yhtenäisen eurooppalaisen kriteeristön luominen alaikäisille haitallisen sisällön ja vihapuheen määrittelylle sekä yhtenäisten soveltamiskäytäntöjen aikaansaaminen olisi haastavaa. Videonjakoalustojen valvonnan sijaan tulisi korostaa kriittisen medialukutaidon ja mediakasvatuksen edistämistä jäsenvaltioissa.

Valtioneuvosto katsoo, että rahapelipalvelut tulee jatkossakin jättää direktiivin soveltamisalan ulkopuolelle. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että Euroopan unionissa ryhdyttäisiin lainsäädäntötoimiin sellaisen rahapelipalveluiden markkinointia koskevan erityislainsäädännön luomiseksi, jossa markkinointiin sovellettaisiin vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädäntöä. Euroopan parlamentti on 10 päivänä syyskuuta 2013 antamassaan päätöslauselmassaan (2012/2322(INI)) pyytänyt komissiota tutkimaan, mitä voitaisiin tehdä sen estämiseksi, että jotkin toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneet yhtiöt markkinoivat sähköisesti välitettäviä rahapelipalveluita esimerkiksi satelliittitelevision tai mainoskampanjoiden välityksellä jäsenvaltiossa, jossa niillä ei ole lupaa tarjota palvelujaan. Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että tätä parlamentin päätöslauselman mukaista tavoitetta edistetään aktiivisesti.

Komission ehdotukset mainonnan sääntelyn keventämisestä ja joustavoittamisesta ovat oikeansuuntaisia, mutta toimintaympäristön muutokset huomioon ottaen lähtökohtaisesti riittämättömiä. Valtioneuvosto tukee komission ehdotuksia tuotesijoittelua ja sponsorointia koskevien säännösten sekä mainonnan määrällisen sääntelyn joustavoittamisesta. Perinteiseen TV-toimintaan kohdistuu kuitenkin edelleen yksityiskohtaista sääntelyä, jota tulisi valtioneuvoston näkemyksen mukaan keventää esitettyä enemmän media-alan kilpailukyvyn lisäämiseksi ja toimintaympäristön tasapainottamiseksi.

Direktiiviehdotuksen mukaan eurooppalaisten teosten määrälliset kiintiöt perinteisillä TV-toimijoilla säilytettäisiin nykyisellään ja tilausvideopalveluille esitetään uutta kahdenkymmenen prosentin määrällistä eurooppalaisten teosten kiintiötä. Erisuuruiset kiintiöt asettaisivat palveluntarjoajat eriarvoiseen asemaan toisiinsa nähden eivätkä olennaisesti korjaisi sääntelyn epäsuhtaa. Valtioneuvosto pitää tärkeänä eurooppalaisen ja erityisesti kotimaisen audiovisuaalisen tuotannon ja kulttuurin edistämistä ja yleisölle tarjoamista direktiivissä lausutun kulttuurin monimuotoisuutta edistävän tavoitteen mukaisesti, mutta katsoo, että määrällisten kiintiöiden soveltamisen ei tulisi olla ensisijainen keino edistää eurooppalaisia sisältöjä. Eurooppalaista av-sisällön tuotantoa ja levittämistä voidaan edistää myös muiden, toimijoiden kanalta joustavampien keinojen avulla, esimerkkinä julkisen palvelun yleisradiotoiminnan kautta saatava moniarvoinen ja monipuolinen eurooppalainen sisältö.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että audiovisuaalisten mediapalveluiden esteettömyyttä koskevaa säännöstä ei poistettaisi AV-direktiivistä, sillä sen ensisijaisena tavoitteena on sananvapauden turvaaminen. Komission tavoite pyrkiä välttämään päällekkäistä sääntelyä on sinänsä kannatettava, mutta ennenaikainen, sillä palveluiden esteettömyyttä koskeva unionin tasoinen yleissääntely on vasta valmisteluvaiheessa eikä sen soveltamisalan laajuudesta ole varmuutta. Valtioneuvosto katsoo, ettei esteettömyyttä koskevasta erityissääntelystä tule luopua ainakaan ennen kuin yleissääntely on tullut voimaan.

Valtioneuvosto katsoo, että direktiiviehdotukseen sisältyvät sääntelyviranomaisten riippumattomuutta koskevat säännökset ovat tarpeettoman yksityiskohtaisia sekä merkitykseltään osittain epäselviä. Ehdotettujen säännösten tavoitteet ovat kannatettavia, mutta direktiiviehdotuksen jatkokäsittelyssä tulisi pohtia tarkemmin, voitaisiinko nämä tavoitteet saavuttaa yleisemmän tason sääntelyllä.

Valtioneuvosto suhtautuu varauksellisesti Eurooppalaisten sääntelyviranomaisten ryhmän (ERGA) roolin vahvistamiseen ja katsoo, että ehdotus lisäisi tarpeettomasti sekä kansallisten viranomaisten että yritysten hallinnollista taakkaa. Valtioneuvosto suhtautuu edellä mainituin perustein varauksella myös määräaikoja ja menettelyjä koskeviin yksityiskohtaisiin säännösehdoituksiin.